



Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

Consulta di Garanzia Statutaria

IX LEGISLATURA

Delibera n. 6 del 26 ottobre 2012

Il giorno di venerdì 26 ottobre 2012 si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 la Consulta di Garanzia Statutaria con la partecipazione di:

FLAVIO PECCENINI	Presidente
LUCIA SCAFFARDI	Vicepresidente
ENRICA GIANOLA BAZZINI	Componente
CRISTIANA FIORAVANTI	Componente
MARCO SELLERI	Componente

Oggetto: Decisione sull'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa di alcuni Consigli comunali (Comune capofila, Montevoglio, primo presentatore del progetto di legge) "Disposizioni a sostegno della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata domiciliare con tariffa puntuale e dell'impiantistica funzionale al riuso e al riciclaggio. Competenze dei comuni per le operazioni di gestione del servizio di igiene urbana privi di rilevanza economica. Regolamentazione del ristoro ambientale collegato all'impiantistica di smaltimento e di recupero diverso dal riciclaggio*.

La Consulta di Garanzia Statutaria

RITENUTO IN FATTO

In data 18 luglio 2012, con nota prot. 27743, all'atto di insediamento della Consulta di Garanzia statutaria, il Responsabile del procedimento, dott. Luigi Benedetti, trasmetteva alla Consulta di Garanzia le deliberazioni comunali pervenute, i documenti in copia conforme e la relativa documentazione depositata presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale.

La Consulta di Garanzia Statutaria, nella seduta del 31 luglio 2012, presenti i componenti prof. Avv. F. Peccenini, prof. L. Scaffardi, prof. Avv. C. Fioravanti, avv. E. Gianola Bazzini, avv. M. Selleri, si riuniva per procedere, ai sensi dell'art. 10, comma 4 del Regolamento provvisorio della Consulta di Garanzia Statutaria (delibera n. 3 del 9 aprile 2009), alla designazione tra i consultori di un relatore in merito alla proposta in narrativa, individuando come relatore la prof. Cristiana Fioravanti.

Successivamente, in data 11 settembre 2012, la Consulta iniziava l'esame della proposta di legge di iniziativa legislativa popolare. Dall'analisi delle delibere dei nove comuni promotori e della relativa documentazione la Consulta rilevava peraltro l'esistenza di *tre diverse tipologie di progetti di legge* presentati dai Consigli comunali: un progetto di legge di 16 articoli proposto dal solo Comune di Bazzano; sette progetti di legge di 6 articoli proposti dai comuni di 1) Monteveglio, 2) Sasso Marconi, 3) Crespellano, 4) Castello d'Argile, 5) Forlì, 6) Tredozio, 7) Montechiarugolo; nove progetti di legge di 18 articoli proposti dai comuni di 1) Bazzano, 2) Monteveglio, 3) Sasso Marconi, 4) Crespellano, 5) Castello d'Argile, 6) Forlì, 7) Predappio, 8) Tredozio, 9) Montechiarugolo.

Al fine di stabilire preliminarmente quale, fra i diversi progetti trasmessi, si dovesse pertanto assoggettare all'esame di ammissibilità, la Consulta riteneva necessario investire della questione il Servizio Legislativo dell'Assemblea legislativa che, ad esito del quesito sottopostole in data 14 settembre 2012 (prot. n. 34498), così si pronunciava:

“Si ritiene che l'esame di ammissibilità della Consulta di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'articolo 11 comma 6 della l.r. 34/99, debba avere a riferimento il pdl di 6 articoli recante in oggetto: “Disposizioni a sostegno della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata domiciliare con tariffa puntuale e dell'impiantistica funzionale al riuso e al riciclaggio. Competenze dei comuni per le operazioni di gestione del servizio di igiene urbana privi di rilevanza economica. Regolamentazione del ristoro ambientale collegato all'impiantistica di smaltimento e di recupero diverso dal riciclaggio” proposto dal Comune di Monteveglio (capofila in quanto il pdl è pervenuto per primo)”.

Occorre altresì precisare che, nel medesimo parere, il Servizio legislativo dava altresì conto di avere proceduto, con esito positivo, alla verifica dell'esistenza del requisito di cui alla lett. c) del comma 1° dell'art. 1 della l.r. n. 34 del 1999.

Nella stessa sede la Consulta procedeva, ai sensi dell'art. 6 comma 2 della l.r. 34/99, all'audizione degli incaricati che, consapevoli dell'esistenza di tre diverse tipologie di progetti di legge, esprimevano la volontà di presentare, ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare, il progetto di legge composto da 6 articoli. Nelle intenzioni dei proponenti tale proposta costituiva, infatti, la riformulazione di un testo già in precedenza esaminato dalla Consulta di garanzia con Delibera n. 5 del 9 novembre 2011 (prot. n. 36300) e successivamente rielaborato al fine di renderlo - quanto meno nelle intenzioni dei Comuni proponenti - aderente alla normativa regionale sull'iniziativa legislativa popolare.

In data 26 ottobre 2012, la Consulta si riuniva per adottare ai sensi e con le conseguenze previste dall'articolo 11, comma 6 della l.r. n. 34/1999, la seguente deliberazione.

RITENUTO IN DIRITTO

1. Seguendo le prescrizioni dell'art. 2 della legge regionale n. 34 del 1999, il testo del progetto è redatto in articoli ed è accompagnato da una relazione che illustra le finalità contenuto nel progetto.

La proposta non contiene la previsione di nuove o maggiori spese a carico del bilancio della Regione, questo in relazione a quanto richiesto dall'art. 2, comma 2 della l.r. n. 34/1999.

Non si ravvisa la violazione dell'art. 3, comma 2 della l.r. n. 34/1999 in quanto mancano più di sei mesi alla scadenza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

In relazione all'oggetto della proposta, si osserva che il progetto di legge mira a disciplinare la gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché ad introdurre incentivi per la riduzione dei rifiuti, l'avvio al riuso e la raccolta differenziata. Tale materia rientra – come già affermato dalla Consulta con delibera n. 4 del 15 ottobre 2012 – tra le competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni. Pertanto, l'oggetto della proposta ricade nella competenza regionale, come richiesto dalla lett. a), comma 1 dell'art. 6 della l.r. n. 34/1999.

Il progetto non viola pertanto neppure il requisito richiesto dalla lett. b), comma 1 dell'art. 6 della l.r. n. 34/1999 circa la conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale, considerato che le disposizioni del progetto realizzano, da un lato, il decentramento amministrativo devolvendo competenze specifiche a favore dei Comuni; dall'altro lato, dettano una disciplina sulla gestione e smaltimento dei rifiuti conforme agli esiti referendari del 12-13 giugno 2011 ed in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 199/2012.

2. La proposta deve essere, poi, esaminata in relazione ai limiti posti dall'articolo 18 dello Statuto, ribaditi dall'art. 3, comma 1 della l.r. n. 34/1999, in base al quale l'iniziativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto regionale, per le leggi tributarie e per quelle di bilancio.

La proposta non ha ad oggetto la revisione dello Statuto regionale.

Resta pertanto solo da verificare se la proposta contenga disposizioni che possano essere qualificate come “leggi di bilancio” o possano farsi rientrare nella “materia tributaria”, nel solco del consolidato orientamento della Consulta in ordine alla specificazione della natura di “leggi di bilancio” e di “disposizioni tributarie” rilevanti ai fini del giudizio di ammissibilità richiesto alla Consulta (cfr. Delibera n. 4 del 15 ottobre 2012, punti 2.1 e 2.2).

3. L'art. 1 della proposta si articola in vari commi. I commi da 1 a 5, oltre a richiamare le fonti normative cui l'articolo intende ispirarsi, indicano l'*obiettivo generale* della proposta: massimizzare, da un lato, la riduzione dei rifiuti urbani, il riuso dei beni a fine vita e il riciclaggio; dall'altro lato, minimizzare, tendendo a zero, lo smaltimento, il recupero diverso dal riciclaggio di energia e il recupero diverso dal riciclaggio di materia. Il raggiungimento di tali fini si affida, nell'articolo, agli *obiettivi specifici* indicati nel comma 6 del medesimo articolo che individua nella premialità a favore dei Comuni (lett. a) e nella promozione di specifici progetti (lett. b-f) lo scopo della proposta in esame. La disposizione nulla dice, peraltro, quanto all'individuazione del sostegno finanziario necessario ai fini dell'effettiva realizzazione degli indicati obiettivi.

Rilevanti, a tal fine, risultano gli artt. 3 e 4 della proposta, rispettivamente rubricati “Interventi per la riduzione, il riuso e il riciclaggio dei rifiuti” e “Premialità”.

In particolare, l'art. 3 dispone nel senso che, per la realizzazione degli obiettivi indicati all'art. 1 e richiamati al comma 1 dell'art. 3, la Regione debba mettere a disposizione “un fondo pari ad almeno l'80% del gettito derivante dal tributo speciale sullo smaltimento della legge del 28 dicembre, n. 549, nonché del gettito derivante dall'aggravio d'imposta previsto dall'art. 205 del d.lgs. n. 152/2006”.

Orbene, in linea con il richiamato orientamento della Consulta in ordine alla distinzione fra leggi di bilancio e di spesa, (Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 5 del 2011, punto 2 in diritto, Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 4/2012, punto 2.1 in diritto) la previsione contenuta nell'art. 3 della proposta in esame dell'utilizzo di una somma derivante dal gettito relativo al tributo speciale sullo smaltimento non incide sulla struttura del bilancio regionale; si tratta, infatti, di una previsione che, disponendo un'allocatione diversa delle risorse previste nel bilancio, è da considerarsi ammissibile non trattandosi di norma che incide su leggi di bilancio. (Si vedano i pareri richiamati al capoverso precedente).

Quanto, poi, all'ulteriore strumento finanziario individuato nell'art. 3 della proposta ai fini della realizzazione della messa a disposizione da parte della Regione, del gettito derivante dall'aggravio d'imposta previsto dall'art. 205 del d.lgs. n. 152/2006 – è da ritenere che non si tratti di una disposizione che incide sulla materia tributaria poiché si limita a prevedere una specifica modalità di utilizzo di un tributo già previsto dalla normativa statale.

Resta, infine, da valutare l'ammissibilità del meccanismo della premialità a favore dei Comuni disciplinato dall'art. 4 della proposta. Si tratta di una previsione che, accanto a quelle appena esaminate, mira a sostenere finanziariamente il

perseguimento degli obiettivi di contenimento e di riduzione della produzione di rifiuti e che, non rivestendo natura di norma tributaria, risulta pertanto ammissibile.

In conclusione, gli artt. 1, 3 e 4 della proposta risultano ammissibili.

4. Passando ora all'esame delle altre norme contenute nella proposta, da valutarsi anch'esse alla luce dei limiti derivanti dalle leggi di bilancio o tributarie, rileva, anzitutto, l'art. 2 dedicato alla disciplina del regime relativo al calcolo delle rese nella raccolta differenziata. In particolare, la disposizione disciplina, nelle lett. a)-f), le modalità di calcolo delle rese sul presupposto e nel rispetto della disciplina statale in materia, nelle more di quanto previsto dalla stessa normativa.

L'art. 2 risulta pertanto ammissibile.

L'art. 5 ha ad oggetto la regolamentazione del ristoro specie sotto il profilo del rapporto fra gestore dell'impianto e Comuni interessati, con la previsione di una maggiorazione della tariffa che dovrà essere corrisposta dai gestori del servizio direttamente ai Comuni. Non sussistono ragioni di inammissibilità.

Infine, neppure l'art. 6 presenta profili di inammissibilità, considerato che la disposizione si limita a statuire sulla natura del servizio di gestione dei rifiuti, riconoscendo ai Comuni ampia discrezionalità in materia, anche sotto il profilo del modello organizzativo scelto da ciascuna amministrazione comunale.

P.Q.M.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

1. dichiara ammissibile il progetto di legge; nella sua interezza, vale a dire in tutti i singoli articoli, dall'articolo 1 all'articolo 6.

2. dà mandato agli uffici competenti di premettere al testo del progetto di legge la seguente frase: "La Consulta di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'art. 18 comma 4 dello Statuto e dell'art. 3 comma 1 della legge regionale n. 34/1999, ha dichiarato con deliberazione n. 6 del 26 ottobre 2012, ammissibile il progetto di legge nella sua interezza, vale a dire in tutti i singoli articoli, dall'articolo 1 all'articolo 6."

Il Relatore e Redattore
Prof. Cristiana Fioravanti

Il Presidente
Prof. Flavio Reccenini

Il Segretario
Dott.ssa Giuseppina Rositano